

**СТРУКТУРНО-СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ОБОРОННОГО ЗАМОВЛЕННЯ****STRUCTURAL AND SYSTEM ANALYSIS OF SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF THE STATE DEFENSE ORDER**

**Шаповал Р.В., д. ю. н., професор,  
професор кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого**

**Солнцева Х.В., к. ю. н., доцент,  
доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого**

Стаття присвячена висвітленню однієї із актуальних проблем адміністративного права – встановленню та систематизації суб'єктного складу адміністративно-правового забезпечення державного оборонного замовлення (далі – ДОЗ). У роботі надано авторське визначення поняття «суб'єкт адміністративно-правового забезпечення», на основі якого запропоновано і авторську дефініцію «суб'єкт адміністративно-правового забезпечення державного оборонного замовлення».

На основі підзаконних актів конкретизовано, які саме суб'єкти уповноважені державою на формування, розміщення та виконання державного оборонного замовлення, зокрема мова піде про Міністерство фінансів, Міністерство економіки, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості, Міністерство юстиції, Державну службу з надзвичайних ситуацій, Службу безпеки, Службу зовнішньої розвідки, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості, Укроборонпром і т. д.

Авторами зроблені висновки щодо наявності достатньо розгалуженої мережі суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державного оборонного замовлення, запропонований власний підхід до розуміння зазначеної системи через призму 5 основних категорій суб'єктів: державні замовники, суб'єкти виконання державного оборонного замовлення, суб'єкти координації реалізації державного оборонного замовлення, суб'єкти контролю за виконанням державного оборонного замовлення та суб'єкти сприяння виконанню державного оборонного замовлення. Також запропонована класифікація усіх суб'єктів за критеріями характеру та обсягу компетенції, за функціональними призначеннями, а також в залежності від цілей та сфери впливу.

Крім цього, у статті окреслені окремі термінологічні недоліки юридичної техніки положень підзаконних актів, які наразі регулюють сферу ДОЗ, зокрема, звертається увага на недосконалість положень, які стосуються суб'єктів, що сприяють виконанню державного оборонного замовлення.

Автором звертається увага на відсутність ґрунтовних досліджень структурного наповнення системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення ДОЗ та підтверджена необхідність дослідження даного питання з метою подальшого забезпечення формування та реалізації ефективної державної політики у военній сфері, у сфері оборони і військового будівництва. До того ж, констатовано, що на тлі повномасштабної агресії Російської Федерації (далі – РФ), система ДОЗ має бути готовою до будь-яких викликів, а суб'єкти публічного адміністрування оборонної сфери у першочерговому порядку мають розробити механізми, які покликані удосконалити оборонну політику держави.

**Ключові слова:** державне оборонне замовлення, адміністративно-правове забезпечення, суб'єкти адміністративно-правового забезпечення, суб'єкти адміністративно-правового забезпечення державного оборонного замовлення.

The article is devoted to the coverage of one of the current problems of administrative law – the establishment and systematization of the subject composition of the administrative and legal support of the state defense order. The authors' definition of the «subject of administrative and legal support» is given in the work, on the basis of which the authors' definition of the «subject of administrative and legal support of the state defense order» is offered.

On the basis of bylaws, it is specified which subjects are authorized by the state to form, place and execute the state defense order, in particular the Ministry of Finance, the Ministry of Economy, the Ministry of Strategic Industries, the Ministry of Justice, the State Emergency Service, the Service Security, the Foreign Intelligence Service, the Ministry of Strategic Industries, Ukroboronprom, etc.

The authors conclude that there is a sufficiently extensive network of subjects of administrative and legal support of the state defense order, proposed their own approach to understanding this system through the prism of 5 main categories of subjects: state customers, subjects of state defense order, subjects of coordination implementation of the state defense order, subjects of control over the execution of the state defense order and subjects of assistance in the execution of the state defense order. It is also proposed to classify all subjects according to the criteria of the nature and scope of competence, by functional purpose, as well as depending on the goals and sphere of influence.

In addition, the article outlines some terminological shortcomings of the legal technique of the provisions of bylaws that currently regulate the scope of state defense order, draws attention to the imperfection of the provisions relating to entities that promote the implementation of the state defense order.

The authors draw attention to the lack of thorough research on the structural content of the system of subjects of administrative and legal support of state defense order and confirmed the need to study this issue to further ensure the formation and implementation of effective state policy in the military, defense and military construction. In addition, it was stated that against the background of full-scale aggression of the Russian Federation, the state defense order system should be ready for any challenges, and public defense administrations should develop mechanisms to improve state defense policy.

**Key words:** state defense order, administrative and legal support, subjects of administrative and legal support, subjects of administrative and legal support of the state defense order.

Однією із основних цілей сучасної стратегії воєнної безпеки України виступає посилення обороноздатності держави, зокрема для усунення потенційних і реальних воєнних загроз національним інтересам та створення сприятливих умов для гарантованого їх захисту. Саме державне оборонне замовлення як частина механізму системи поставок різноманітних товарів має на меті задо-

вольнити військові потреби силових відомств України в озброєнні, військовій техніці та інших матеріальних засобах, що необхідні нашій державі як ніколи. Безперечно, успішне досягнення поставлених цілей неможливо уявити без наявності чіткої нормативно-правової бази, та, що досить важливо – злагодженої системи уповноважених державою суб'єктів забезпечення державного оборонного

замовлення та їх ефективного функціонування. Однак, останнім часом у вітчизняному науковому колі досить мало досліджувалися різні аспекти державного оборонного замовлення, в тому числі суб'єктне наповнення зазначеної системи, зважаючи на трансформацію курсу України на гармонізацію вітчизняних військових стандартів із стандартами ЄС та НАТО та поступове виведення із законодавчого поля поняття ДОЗ. Однак сучасні реалії демонструють інше – фактична реалізація ДОЗ все ж матиме місце принаймні ще до 2023 року, а тому дослідження питання суб'єктного наповнення системи ДОЗ є досить актуальним та необхідним, аби оптимізувати їх діяльність, покращувати та вдосконалити взаємодію між собою з метою забезпечення формування та реалізації ефективної державної політики у воєнній сфері, у сфері оборони і військового будівництва.

Метою даного дослідження є встановлення, конкретизація та систематизація суб'єктного складу адміністративно-правового забезпечення державного оборонного замовлення.

Загалом, поняття «суб'єкт адміністративно-правового забезпечення державного оборонного замовлення» є вужчим за обсягом і перебуває у підпорядкуванні у такого поняття, як «суб'єкт адміністративно-правового забезпечення», тому розпочнемо із з'ясування змісту поняття «суб'єкт адміністративно-правового забезпечення». Академічний тлумачний словник надає декілька визначень поняття суб'єкта: «*Особа, група осіб, організація і т. ін., яким належить активна роль у певному процесі, акті*»; «*Особа або організація як носії певних прав і обов'язків*» [1; с. 814].

Адміністративно-правове забезпечення розглядається як один із видів правового забезпечення та розуміється у двох значеннях: у широкому розумінні адміністративно-правове забезпечення – це упорядкування суспільних відносин уповноваженими на те державою органами, їх юридичне закріплення за допомогою правових норм, охорона, реалізація і розвиток; а вузьке визначення адміністративно-правового забезпечення буде змінюватися залежно від того, про які суспільні відносини йтиметься [2; с. 50] Як вже було нами досліджено раніше, державне оборонне замовлення (*надалі – ДОЗ*) є механізмом та своєрідним інструментом, що покликаний сформувати ринок державних закупівель та поставок товарів для силових відомств України, що мають потребу в озброєнні, матеріальних засобах, військовій техніці, тощо.

Таким чином, говорячи про суб'єкта адміністративно-правового забезпечення, маємо на увазі *осіб, уповноважених державою на упорядкування суспільних відносин через їх юридичне закріплення, охорону, реалізацію і розвиток*. А от враховуючи усе вищезазначене, вважаємо за потрібне запропонувати таке визначення суб'єкта адміністративно-правового забезпечення державного оборонного замовлення: *особа, що є носієм конкретних прав та обов'язків, які становлять зміст правовідносин, що виникають, змінюються чи припиняються з приводу планування, формування, розміщення та виконання державного оборонного замовлення, та реалізує їх з метою забезпечення постачання (закупівлі) продукції, робіт і послуг для задоволення військових потреб силових відомств України в озброєнні, військовій техніці, інших матеріальних засобах та забезпечення національної безпеки і оборони*.

Тепер перейдемо до дослідження питання про те, які ж суб'єкти складають систему адміністративно-правового забезпечення державного оборонного замовлення. В даному контексті слід наголосити, що, як було нами досліджено раніше, наразі, ні законодавчої дефініції «державне оборонне замовлення», ні однойменного закону, який би його регулював немає, в той же час фактична реалізація ДОЗ має місце, однак в умовах норм Закону України «Про оборонні закупівлі» та, що досить важливо, чисельних підзаконних актів, на основі аналізу яких біль-

шою мірою ми дослідимо структуру системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення ДОЗ.

Почнемо із Верховної Ради України (*далі – ВРУ*) – єдиного органу законодавчої влади. Роль ВРУ у системі суб'єктів забезпечення ДОЗ полягає в тому, що лише даний орган наділений Конституцією повноваженням на прийняття законів, що становитимуть основу нормативної регламентації та реалізації державного оборонного замовлення. Крім того, до повноважень ВРУ відноситься і затвердження Державного бюджету України, яким передбачається і фінансування державного оборонного замовлення.

Ще одним важливим суб'єктом адміністративно-правового забезпечення ДОЗ є Кабінет Міністрів України (*далі – КМУ*). Як відомо із норм Конституції, КМУ забезпечує державний суверенітет України, здійснює внутрішню і зовнішню політику держави, здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю. Роль КМУ як суб'єкта адміністративно-правового забезпечення ДОЗ полягає у затвердженні основних показників державного оборонного замовлення (наразі, зокрема, на 2021 рік та 2022, 2023 роки), а також забезпеченні фінансування державного оборонного замовлення та укладення державними замовниками державних контрактів з оборонного замовлення.

Надалі розглянемо категорію таких суб'єктів як державні замовники. По-перше, завдання даних суб'єктів, полягає у плануванні обсягів державного оборонного замовлення, а по-друге, нормами Рішення РНБО від 11 березня 2021 року «Про основні показники державного оборонного замовлення на 2021 рік та 2022, 2023 роки» (*далі – Рішення РНБО*) зазначені суб'єкти зобов'язані забезпечити укладення довгострокових контрактів із підприємствами оборонно-промислового комплексу України на розроблення і виробництво озброєння, військової та спеціальної техніки за номенклатурою та в обсягах, визначених основними показниками державного оборонного замовлення; забезпечити закупівлю за імпортом озброєння та військової техніки виробництво яких не налагоджено в Україні, та вжити заходів щодо забезпечення експлуатації іноземних зразків озброєння та військової техніки, постачання комплектувальних і запасних частин протягом усього життєвого циклу зразків, що закуповуються; забезпечити закупівлю зразків озброєння та військової техніки в обсягах, достатніх для переозброєння окремих підрозділів (батальйон, дивізіон тощо), переходу на сучасні засоби розвідки, зв'язку та управління).

Відповідно до положень постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання державного оборонного замовлення на 2021 рік» від 2 червня 2021 р. № 614 (*далі – Постанова № 614*), на період до 31 березня 2022 року державними замовниками із державного оборонного замовлення є такі суб'єкти: *Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство економіки, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості, Міністерство юстиції, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки, Служба зовнішньої розвідки, Державне космічне агентство, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Головне управління розвідки Міністерства оборони, Управління державної охорони, Національне антикорупційне бюро, Національна гвардія, Національна поліція, Державна спеціальна служба транспорту, Державне бюро розслідувань та Державна судова адміністрація*. В той же час, норми Постанови № 614 вказують нам на ще одного суб'єкта, який є уповноваженим на координацію діяльності з реалізації державного оборонного замовлення, – це *Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості* [4].

Важливо зауважити, що з початку військової агресії РФ та відповідно під час введення воєнного стану на

території України нормативне забезпечення ДОЗ зазнало відповідних змін. Такі зміни були внесені Постановою КМУ «Деякі питання здійснення оборонних та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану» № 169 від 28.02.2022 (далі – Постанова № 169).

Відтепер державним замовникам у сфері оборони законодавчо дозволено проводити оборонні закупівлі товарів, робіт та послуг без застосування процедур закупівель та спрощених закупівель. Крім того, було спрощено процедуру оприлюднення звіту і договорів для закупівель на суму до 50 тис. грн. Наразі передбачено, що звіт про договір про закупівлю (який укладався без використання електронної системи закупівлі) та договір про закупівлю на час дії воєнного стану не оприлюднюються та мають бути опубліковані не пізніше ніж через двадцять днів з дня припинення чи скасування воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях. Незважаючи на це, Постанова № 169 містить доцільну норму, яка зобов'язує державних замовників у сфері оборони дотримуватись наступних принципів проведення публічних закупівель:

- своєчасність та відповідність прийнятим рішенням щодо захисту національних інтересів України;
- забезпечення потреб безпеки і оборони
- ефективність використання коштів;
- результативність [5].

Цілком погоджуємося із Руденко Т. В., яка зауважує, що Постанова № 169 дозволила здійснювати оперативне забезпечення життєдіяльності підприємств і установ під час воєнного стану, у тому числі в оборонній сфері [6]. Справедливо наголосити, що у цілому вбачаються позитивні кроки державної оборонної політики, які спрямовані на підтримку обороноздатності країни, першочергове забезпечення її необхідними ресурсами задля відвернення військової загрози з боку РФ.

Надалі, виокремимо таку групу суб'єктів як виконавці державного оборонного замовлення. Одразу звернемо увагу на те, що норми вищезазначеної Постанови № 614, як й інші підзаконні акти, які врегульовують окремі питання ДОЗ використовують поняття «виконавець», не даючи перелік суб'єктів, що є виконавцями державного оборонного замовлення, та й взагалі не розкриваючи зміст цього поняття. Закон України «Про оборонні закупівлі» (прийнятий на зміну Закону України «Про Державне оборонне замовлення») керує вже поняттям «виконавець державного контракту (договору) з оборонних закупівель», під яким розуміється суб'єкт господарювання незалежно від організаційно-правової форми та форми власності або іноземний суб'єкт господарювання (інша іноземна юридична особа) чи об'єднання юридичних осіб, з якими укладено державний контракт (договір) за результатами проведення закупівель, визначених Законом [7]. І хоча найбільш ймовірним є те, що як Закон так і Постанова № 614 оперують поняттями, що є ідентичними за змістом та обсягом, все ж термінологічна єдність між Законом та підзаконними актами відсутня. Наразі єдиним суб'єктом, який на нормативному рівні визнаний одним із виконавців ДОЗ є ДК Укроборонпром. Постановою КМУ «Деякі питання Державного концерну «Укроборонпром» від 31.08.2011 року № 993, предметом діяльності Концерну відповідно до покладених на нього завдань є участь у виконанні державного оборонного замовлення. Так, до завдань Концерну входить забезпечення своєчасного та у повному обсязі постачання підприємствами-учасниками Концерну озброєння та військової техніки, надання послуг і виконання робіт для потреб Збройних Сил України та інших військових формувань.

Вважаємо необхідним і виокремлювати категорію суб'єктів, що здійснюють контроль за виконанням оборонного замовлення. Так, положеннями Тимчасового порядку розміщення, коригування державного оборонного замовлення, а також здійснення контролю за його виконанням,

затвердженим постановою № 614, вказані суб'єкти, які здійснюють контроль за виконанням державного оборонного замовлення. По-перше, мова йде про Міністерство фінансів України, яке разом із державними замовниками та уповноваженим органом здійснює контроль за якістю продукції оборонного призначення на всіх стадіях її розроблення, виробництва, модернізації та ремонту, своєчасним виконанням державних контрактів, цільовим використанням коштів, перевірку та узгодження документів щодо формування договірних цін; по-друге, йдеться про Державну службу статистики, яка збирає звіти державних замовників та виконавців про стан виконання державних контрактів з оборонного замовлення та подає Кабінетові Міністрів України і уповноваженому органу зведену інформацію про стан виконання державних контрактів з оборонного замовлення.

Проаналізуємо і таких суб'єктів, які хоча і не беруть безпосередньої участі в виконанні ДОЗ, однак виконують допоміжну функцію – сприяння його реалізації. Так, Рішенням РНБО від 11 березня 2021 року Міністерство закордонних справ України, Служба зовнішньої розвідки України, Міністерство фінансів України, Служба безпеки України, Державна податкова служба України, Державна митна служба України, Державна служба експортного контролю України повинні сприяти державним замовникам у всебічному забезпеченні проведення маркетингових досліджень, переговорів, обміну інформацією та інших заходів під час здійснення прямих закупівель озброєння, військової та спеціальної техніки за імпортом. В контексті дослідження даної групи суб'єктів, вбачаємо окремі протиріччя у нормативній регламентації: якщо положення Постанови № 614 відносять таких суб'єктів як Служба безпеки України та Служба зовнішньої розвідки до переліку державних замовників, то вже в рішенні РНБО зазначені інституції – це суб'єкти сприяння державним замовникам.

На основі всього вищевикладеного, наведемо авторську класифікацію суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державного оборонного замовлення: *за характером та обсягом компетенції* виокремимо суб'єктів *загальної компетенції* (маються на увазі ті суб'єкти, які володіють досить різномірними повноваженнями, серед яких є забезпечення формування та реалізації державної політики у воєнній сфері та сфері оборони загалом, наприклад, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України) та *спеціальної компетенції* (діяльність яких більшою мірою стосується забезпечення державної політики у воєнній сфері або спрямована саме на забезпечення оборонної достатності, наприклад Міністерство оборони, ДК Укроборонпром); *за функціональним призначенням*: суб'єкти планування (формування) ДОЗ, суб'єкти виконання оборонного замовлення, суб'єкти координації реалізації ДОЗ, суб'єкти контролю за виконанням оборонного замовлення; *залежно від цілей та сфери впливу*, суб'єктів можна поділити на *основні* (повноваження суб'єктів стосуються безпосередньо планування, формування, виконання державного оборонного замовлення та контролю) та *допоміжні* (повноваження суб'єктів спрямовані на сприяння, допомогу у забезпеченні ДОЗ основним суб'єктам).

Таким чином, підсумовуючи все вищевикладене, пропонуємо умовно розглядати систему суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державного оборонного замовлення крізь призму 5 категорій суб'єктів, а саме: *державні замовники* (Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство економіки, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості, Міністерство юстиції, Державну службу з надзвичайних ситуацій, Службу безпеки, Службу зовнішньої розвідки, тощо), *суб'єкти виконання оборонного замовлення* (суб'єкти господарювання з якими укладено державний контракт оборонного замовлення на постачання (закупівлю) продукції, робіт

і послуг для задоволення військових потреб), *суб'єкти координації реалізації ДОЗ* (Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості), *суб'єкти контролю за виконанням оборонного замовлення* (Міністерство фінансів України, Державна служба статистики), та *суб'єкти сприяння виконанню ДОЗ* (Міністерство закордонних справ України, Служба зовнішньої розвідки України, Міністерство фінансів України, Служба безпеки України, Державна податкова служба України, Державна митна служба України, Державна служба експортного контролю України).

Умовно систематизація суб'єктів адміністративно-правового забезпечення ДОЗ має такий вигляд:

*1. Основні суб'єкти:*

- *державні замовники;*
- *суб'єкти виконання державного оборонного замовлення;*
- *суб'єкти координації реалізації державного оборонного замовлення;*
- *суб'єкти контролю за виконання державного оборонного замовлення.*

*2. Допоміжні суб'єкти.*

- *суб'єкти сприяння виконанню державного оборонного замовлення.*

**Висновки.** Отже, суб'єктами адміністративно-правового забезпечення державного оборонного замовлення

є особи, що є носієм конкретних прав та обов'язків, які становлять зміст правовідносин, що виникають, змінюються чи припиняються з приводу планування, формування, розміщення, коригування та виконання державного оборонного замовлення, та реалізують їх з метою забезпечення постачання (закупівлі) продукції, робіт і послуг для задоволення військових потреб силових відомств України в озброєнні, військовій техніці, інших матеріальних засобах та забезпечення національної безпеки і оборони. Система ж суб'єктів адміністративно-правового забезпечення ДОЗ характеризується достатньо розгалуженою мережею своїх суб'єктів, яку умовно можна розглядати через 5 основних структурних елементів (категорій): державні замовники, суб'єкти виконання ДОЗ, суб'єкт координації реалізації ДОЗ, суб'єкти контролю за виконанням ДОЗ та суб'єкти сприяння виконанню ДОЗ. Крім цього, суб'єктів системи адміністративно-правового забезпечення ДОЗ можна класифікувати за критеріями характеру та обсягу компетенції, за функціональним призначенням, а також в залежності від цілей та сфери впливу. Під час дії воєнного стану, який пов'язаний із повномасштабним вторгненням РФ на територію України, спостерігається сприятлива тенденція до лібералізації державного регулювання у сфері ДОЗ.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Словник української мови: в 11 т., Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні. Київ : Наук. думка, Т. 9: 1978. 916 с.
2. Гумін О. М., Пряхін Є. В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. Наше право. 2014. № 4. С. 46–50.
3. Про основні показники державного оборонного замовлення на 2021 рік та 2022, 2023 роки РНБО; Рішення від 11.03.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0027525-21#n2> (дата звернення: 10.01.2022).
4. «Деякі питання державного оборонного замовлення на 2021 рік» від 2 червня 2021 р. № 614.
5. Деякі питання здійснення оборонних та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 № 169. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2022-#n6>
6. Руденко Т. В. Воєнні державні закупівлі в дії. *Юридична газета online*. URL: <https://jur-gazeta.com/dumka-eksperta/voenni-derzhavni-zakupivli-v-diyi.html> (дата звернення: 01.05.2022).
7. Про оборонні закупівлі : Закон України від 17.07.2020 № 808-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text> (дата звернення: 03.05.2022).